



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO**  
**CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU**  
**DIREITO CONSTITUCIONAL**

Alessandra Nogueira Pereira

**Normas gerais: estudo de três casos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o art. 24 e seus §§ da Constituição Federal**

Brasília – DF

**2008**

**ALESSANDRA NOGUEIRA PEREIRA**

**Normas gerais: estudo de três casos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o art. 24 e seus §§ da Constituição Federal**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

Orientador: Prof. Msc Léo Leoncy Ferreira

Co-orientadora: Prof<sup>a</sup>. Msc. Inês Porto

Brasília-DF

2008

Alessandra Nogueira Pereira

**Normas gerais: estudo de três casos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o art. 24 e seus §§ da Constituição Federal**

Monografia apresentada como requisito à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_, com menção  
\_\_\_\_\_(\_\_\_\_\_)

Banca Examinadora:

---

Presidente: Prof.

---

Integrante: Prof.

---

Integrante: Prof.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. CONCEITO DE NORMAS JURÍDICAS .....	3
1.1. NORMAS GERAIS E NORMAS ESPECIAIS .....	6
1.1.1. Normas especiais como contraponto na definição de normas gerais .....	6
1.2. NORMAS COMO PRINCÍPIOS E REGRAS .....	7
1.3. NORMAS GERAIS E NORMAS ABSTRATAS .....	11
2. DEFINIÇÃO DO TERMO “NORMAS GERAIS” .....	13
2.1. Considerações iniciais sobre a problemática da definição do termo “normas gerais” contido no art. 24, CF no modelo federativo brasileiro .....	13
2.2. Critério negativo ou por exclusão .....	15
2.2. Critério positivo .....	16
3. NORMAS JURÍDICAS E SUA PRODUÇÃO .....	27
3.1. Normas jurídicas e sua produção no sistema federativo .....	27
3.1.1. Infração à produção de normas jurídicas quanto à competência .....	27
3.1.2. Infração à produção de normas jurídicas quanto à matéria .....	29
4. NORMAS GERAIS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF: uma visão crítica .....	31
4.1. ADIN Nº 3098-SÃO PAULO .....	31
4.2. ADIN Nº 478-6-SÃO PAULO .....	38
4.3. ADIN Nº 3668-8 – DISTRITO FEDERAL.....	42
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	46
CONCLUSÃO.....	48
BIBLIOGRAFIA .....	51

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa, em suma, conhecer os principais critérios utilizados pelos mais diversos autores acerca da conceituação da expressão “normas gerais” contida nos parágrafos do art. 24, da Constituição Federal de 1988.

Serão perquiridos ao longo do estudo quais os principais delineamentos utilizados pela doutrina para tentar dar solução ao problema da conceituação da referida expressão. Observará que o tema é considerado, à unanimidade, um problema tormentoso e de difícil solução. Mas, que o trabalho de identificação é necessário especialmente porque implica em delimitar, com a máxima precisão possível, a competência em matéria de edição legislativa atribuída tanto a União quanto aos Estados-membros e Municípios, em especial no sistema federativo brasileiro.

Como consabido, o sistema brasileiro de competências legislativas, utiliza tanto a técnica de poderes enumerados, como o da competência concorrente sendo que nesta última é atribuída a edição de normas gerais a União e aos Estados-membros e Municípios as normas complementares.

Perquire-se, diante da constatação dos diferenciados critérios empregados pela doutrina, se há um que seja mais apto para, a partir da formulação de um conceito, solucionar problema da delimitação do poder legislativo da União, sem invasão, portanto, da esfera de competência das demais entidades federadas.

Algumas indagações se colocam. Há conceitos que se apresentam como ideais para apontar uma norma como sendo efetivamente geral? Qual seria o mais adequado? Qual o mais completo? A preferência por um ou outro conceito pode implicar em ampliação ou restrição a autonomia legislativa dos Estados-membros ante a atuação legiferante da União? Há uma hierarquia a ser obedecida no sentido de que a norma geral sempre deve prevalecer? Como saber se União, de forma equivocada, legisla sobre matéria regional ou local? Há interesse prático nas conceituações encontradas na literatura jurídica?

A metodologia utilizada consiste em basicamente analisar, na doutrina, os aspectos mais enfatizados por diversos autores na busca pela definição mais pragmática da

expressão normas gerais.

Mediante levantamento, os critérios identificados serão agrupados com a remissão aos estudiosos que os adotaram.

Após, será feita uma apreciação crítica em relação aos critérios definidores encontrados de modo a compará-los, buscando o efeito práticos de cada um deles. Embora importantes para a apreensão das etapas evolutivas na procura dos dados identificadores da expressão, os aspectos históricos não serão abordados.

As considerações de natureza crítica, e para conferir uma feição mais prática às indagações pertinentes ao tema, serão feitas especialmente com enfrentamentos de alguns julgados do Supremo Tribunal Federal. Neles se buscará identificar as estratégias utilizadas por aquela corte de justiça para resolver os casos práticos que lhe são postos envolvendo a temática das “normas gerais”.

## 1. CONCEITO DE NORMAS JURÍDICAS

Inicialmente, para tentarmos compreender as possíveis características identificadoras da expressão “normas gerais”, contida no texto constitucional, convém, para melhor entender o tema, regressar aos estudos de introdução ao estudo do direito com vistas relembrar alguns dos principais conceitos atribuídos à expressão “norma jurídica”, para tão-somente, *a posteriori*, tentar compreender o complemento ‘gerais’ contido no art. 24 e seus parágrafos da Constituição Federal de 1988.

Todavia, já de início o alerta: quem quiser enfrentar o problema da definição, da conceituação estará frente a frente de pontos de vista diferentes que não serão de fácil domínio. “O conceito de norma jurídica, para ser universal, deve abstrair todo conteúdo, que é contingente, variável, heterogêneo, considerando as essências, que são permanentes e homogêneas”<sup>1</sup>. De toda forma, a incursão mais teórica se faz necessária, eis que como se verá mais adiante, os conceitos básicos, aprendidos nas lições iniciais de Direito, servirão de alicerce para a resolução de casos práticos.

De modo percuciente e bastante didático Maria Helena Diniz resume o que seriam as normas de Direito:

[...] visam delimitar a atividade humana, preestabelecendo o campo dentro do qual pode agir. Sua finalidade é traçar diretrizes do comportamento humano na vida social, para que cada um tenha o que lhe é devido, e dirigir a liberdade no sentido da justiça, estabelecendo, para vantagem de todos, os marcos das exigibilidades recíprocas, garantindo a paz e a ordem na sociedade<sup>2</sup>.

Hans Kelsen, em sua obra “Teoria geral das normas” coloca “norma” como sendo um mandamento, uma prescrição, uma ordem, ressaltando que possuem

---

<sup>1</sup> DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 353.

<sup>2</sup> DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 339.

também a função de conferir poderes, permitir, derrogar. Esmiúça o seu pensamento da seguinte forma:

“Norma” dá a entender a alguém que alguma coisa deve ser ou acontecer, desde que a palavra “norma” indique uma prescrição, um mandamento. Sua expressão lingüística é um imperativo ou uma posição de dever-ser.

O ato, cujo sentido é que alguma coisa está ordenada, prescrita, constitui um ato de vontade. Aquilo de se torna ordenado, prescrito, representa, *prima facie*, uma conduta humana definida. Quem ordena algo, prescreve, quer que algo *deva* acontecer.

O dever-ser – a norma – é o sentido de um querer, de um ato de vontade, e – se a norma constitui uma prescrição, um mandamento – é o sentido de um ato dirigido à conduta de outrem, de um ato, cujo sentido é que um outro (ou outros) deve (devem) conduzir-se de determinado modo<sup>3</sup>. (grifos do autor)

Como esclarece o autor, noutro ponto, a prescrição é sinônimo de imposição (de uma conduta); e descrição é o sentido de um ato de conhecimento: “*descreve-se* algo, como ele é, *prescreve-se* algo [...], ao exprimir-se como a conduta *deve ser*.”<sup>4</sup>

Canotilho, por outra ótica afirma que “norma” é um superconceito que abrange as regras e os princípios. Enquadra norma jurídica como regra jurídica que define padrão de comportamento ou criadora de esquemas jurídicos para solução de conflitos<sup>5</sup>.

Em análise sob a perspectiva constitucional constata que a norma jurídica constitucional é na verdade “um modelo de ordenação material prescrito pela ordem jurídica como vinculativo”, sendo neste ponto regra geral e abstrata a depender ainda de normatividade concreta.<sup>6</sup> Em outras palavras somente se complementa com a aplicação em casos concretos.

<sup>3</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*. Tradução de José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1986.

<sup>4</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*. Tradução de José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1986, p. 120.

<sup>5</sup> *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, p. 1127.

<sup>6</sup> *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, p. 1205.

Em outra passagem Canotilho acrescenta: “O processo de concretização normativo-constitucional, iniciado com a mediação do conteúdo dos enunciados lingüísticos (programa normativo) e com a selecção dos dados reais constitutivos do universo exterior abrangidos pelo programa de norma, conduz-nos a uma primeira idéia de **norma jurídico-constitucional: modelo de ordenação material prescrito pela ordem jurídica como vinculativo** e constituído por: (a) uma *medida* de ordenação lingüisticamente formulada ( ou captada através de dados lingüísticos); (b) um conjunto de dados reais

Noutra vertente, partindo do ponto de vista lingüístico, a norma jurídica pode ser vista como uma proposição prescritiva, ou seja, um conjunto de palavras dotado de significado quando analisado em sua unidade. Ainda sob esta ótica, a função prescritiva, que é própria da linguagem normativa “consiste em dar comandos, conselhos, recomendações, advertências, influenciar o comportamento alheio e modificá-lo, em suma, no *fazer fazer*”<sup>7</sup>.

Merece atenção, ainda, o fato de que a proposição prescritiva tem, também, como nota distintiva, a atuação do seu destinatário. Neste particular, a aceitação, o consentimento do destinatário frente à norma jurídica se consubstancia pela sua execução, fazer alguma coisa. Concluindo, tendo como referências as normas descritivas e prescritivas, diz por ilação Norberto Bobbio:

Em última análise, a diferença entre a verificação das proposições descritivas e a justificação das proposições prescritivas está na maior objetividade da primeira em relação à segunda; enquanto a primeira tem como último ponto de referência o que é observável e pertence ao domínio da percepção, a segunda encontra o seu último ponto de referência no que é desejável, apetitoso, objeto de tendência, inclinação, e pertence ao domínio da emoção e do sentimento.<sup>8</sup>

Doutro modo, as normas possuem como características essenciais a imperatividade eis que prescrevem condutas humanas a serem seguidas ou comportamentos que são proibidos. É também autorizante a partir do momento em

---

seleccionados pelo programa normativo (domínio normativo). A este nível, a norma jurídica é ainda uma *regra geral e abstrata*, que representa o resultado intermédio do processo concretizador, mas não é ainda imediatamente normativa. Para se passar da normatividade mediata para a *normatividade concreta*, a norma jurídica precisa revestir o carácter de *norma de decisão*. [...] Uma norma jurídica adquire verdadeira normatividade quando com a << medida de ordenação >> nela contida se decide um caso jurídico, ou seja, quando o processo de concretização se completa através da sua aplicação ao caso jurídico a decidir mediante: (1) a criação de uma disciplina regulamentadora (concretização legislativa, regulamentar); (2) através de uma sentença ou decisão judicial (concretização judicial); (3) através da prática de actos individuais pelas autoridades (concretização administrativa). Em qualquer dos casos, uma norma jurídica que era potencialmente normativa ganha um *normatividade actual e imediata* através da sua << passagem >> a **norma de decisão** que regula concreta e vinculativamente o caso carecido de solução normativa [...].

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Saudatti. 3º. ed. São Paulo: Edipro, 2005, p. 78.

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno 3º. ed. São Paulo: Edipro, 2005, p. 82-83.

que, desrespeitada a norma a ser observada, concede-se permissão para que os indivíduos exijam o seu cumprimento, “a reparação do dano causado ou ainda a reposição das coisas ao estado anterior”<sup>9</sup>.

## 1.1. NORMAS GERAIS E NORMAS ESPECIAIS

### 1.1.1. Normas especiais como contraponto na definição de normas gerais

Do que foi exposto até agora, percebe-se que a necessidade de fixar um conceito de “normas gerais”, em especial no nosso modelo federativo, vincula-se à definição de “normas especiais”. Estas são uma espécie de contraponto, através do qual será limitado o alcance das “normas gerais”. Vale dizer, uma se define em relação ao alcance da outra. A norma especial tende a respeitar a outra na parte em que a primeira não regulou. São conceitos relativos em que uma norma não é especial ou geral de forma absoluta, mas uma em relação a outra<sup>10</sup>.

Como constatado linhas atrás, a relatividade pode ser identificada pelo que o que não for particularizante, o que não descer a minúcias, será norma geral. Caso contrário, será especial.

Não é outra a lição, inclusive, a Paulo José Leite que desde logo esclarece:

*A distinção entre normas gerais e especiais, ou específicas; não obstante possa ser relacionada ao interesse nacional que procura proteger, não tem, entretanto referencial semântico definido aprioristicamente, isto é não radica em conjunto definido de relações jurídicas, mas tão-somente em referencial pragmático relacionado com a maior ou menor abrangência das normas, segundo a intenção do legislador, quiçá do intérprete ou aplicador da lei; isto é, trata-se de critério puramente lógico-formal, que possibilita considerar geral uma regra em relação à especial que lhe constitui fundamento de validade. Pode-se dizer que norma especial é somente a que pode ser derivada de outra, considerada geral. Assim, sendo, quaisquer normas,*

<sup>9</sup> DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 384.

<sup>10</sup> *Apud* FARIAS, Paulo José Leite.

salvo a *Constituição que, em regra, é norma geral por excelência*, podem ser consideradas gerais ou especiais, dependendo da sua comparação com outra norma no caso concreto<sup>11</sup>. (grifos do autor)

Veja que aqui o critério identificativo será perquirido a partir da análise do caso concreto posto em questão (referencial pragmático).

## 1.2. NORMAS COMO PRINCÍPIOS E REGRAS

Inicialmente, como adverte Canotilho, as regras e princípios se inserem no superconceito “norma”. Embora reconheça que a diferenciação entre regras e princípios seja um tanto intrincada, propõe critérios que, ao seu ver, são úteis para distingui-los.

Os princípios são normas com grau de abstração mais elevado, enquanto que nas regras a abstração é reduzida. No que tange à sua determinabilidade manifesta o autor que por ser o princípio um conceito vago e indeterminado há a necessidade de ações concretizadoras (conteúdo funcional), ao contrário da regra que suscetível de uma aplicação imediata. Inafastável, igualmente, é o critério do caráter de fundamentalidade nos quais “os princípios são normas de natureza estruturante ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à posição hierárquica no sistema das fontes”<sup>12</sup> como, por exemplo, os princípios constitucionais. Importante assinalar, também, que as regras retiram o seu fundamento dos princípios, constituindo estes a “ratio de regras jurídicas”. Expõe o autor português a função exercida por cada um deles do seguinte modo:

Os princípios interessar-nos-ão, aqui, sobretudo na sua qualidade de verdadeiras *normas, qualitativamente distintas* das outras categorias de normas, ou seja, das **regras jurídicas**. As diferenças qualitativas traduzir-se-ão, fundamentalmente, nos seguintes aspectos. Os princípios são normas impositivas de uma *optimização*, compatíveis com vários graus de

---

<sup>11</sup> FARIAS, Paulo José Leite. *Competência federativa e proteção ambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 339.

<sup>12</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, p.1144.

concretização consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos; as *regras* são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõe, permitem ou proíbem) que é ou não é cumprida [...]; a convivência dos princípios é conflitual (Zagrebelsky), a convivência de regras é antinômica; os princípios coexistem, as regras antinômicas excluem-se. Conseqüentemente, os princípios, ao constituírem *exigências de otimização*, permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras à << lógica do tudo ou nada >>), consoante o seu *peso* e a ponderação de outros princípios eventualmente conflituantes; as regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra *vale* (tem validade) deve cumprir-se na exacta medida das suas prescrições, nem mais nem menos.

A influência desses princípios<sup>13</sup> revela-se na circunstância de que o conteúdo das normas jurídicas gerais e individuais produzidas pelas autoridades mais ou menos correspondem aos princípios. Esses princípios influenciadores da produção do Direito são identificados pela Ciência do Direito por via de uma análise e comparação das normas jurídicas positivas<sup>14</sup>.

Visto sob outro prisma, os princípios e regras podem ter uma ótica finalista. Humberto Ávila<sup>15</sup>, embora reconheça a imperfeição deste ponto de vista assim explicita a dissociação que há entre as duas características normativas:

A distinção entre categorias normativas, especialmente entre princípios e regras, tem duas finalidades fundamentais. Em primeiro lugar, visa antecipar características das espécies normativas de modo que o intérprete ou o aplicador, encontrando-as, possa ter facilitado seu processo de interpretação e aplicação do Direito. Em conseqüência disso, a referida distinção busca, em segundo lugar, *aliviar*, estruturando-o, o ônus de argumentação do aplicador do Direito, na medida em que a uma qualificação das espécies normativas permite minorar – eliminar, jamais – a necessidade de fundamentação, pelo menos indicando o que deve ser justificado.

<sup>13</sup> Cabe realçar que Esser, citado por Hans Kelsen, entende que um princípio de Direito, no sentido técnico, não é nenhuma proposição jurídica, nenhuma norma jurídica, eis que não se trata de nenhuma ordem obrigatória de forma direta para um raio de questões, mas exige ou pressupõe o cunho judicial ou legislativo de tais ordens (KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*. Tradução de José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1986, p. 149).

<sup>14</sup> Ensina Hans Kelsen que:

Ao mesmo tempo é se observar que as normas jurídicas gerais, cujo conteúdo corresponde aos princípios da Moral, Política ou Costume, podem ser produzidas não somente por via legislativa como também por via de um costume constituído pela permanente judicatura dos tribunais (KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*. Tradução de José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1986, p. 146).

<sup>15</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.65.

[...]

Uma análise mais atenta das referidas distinções entre princípios e regras demonstra que os critérios utilizados pela doutrina muitas vezes manipulam, para interpretação abstrata das normas, elementos que só podem ser avaliados no plano concreto da aplicação das normas. Ao fazê-lo, elegem critérios abstratos de distinção que, no entanto podem não ser – e com frequência não o são – confirmados na aplicação concreta. Com isso, a classificação, em vez de auxiliar na aplicação do Direito, termina por obstruí-la. Em vez de aliviar o ônus de argumentação do aplicador do Direito, elimina-o.

Não obstante, reconheça a inutilidade da distinção na maior parte das vezes, o autor, e conquanto admitindo a existência de controvérsias, discorre sobre as diferenças que podem despontar quando comparadas as duas categorias normativas (regras e princípios). Sem a pretensão de esgotar as diferenças por ele citadas, as divergências podem, esquematicamente ser assim resumidas:

### **Princípios**

- dois princípios não entram em conflitos eis que estabelecem ideais a serem atingidos (promoção de resultados), não há, portanto, incompatibilidade abstrata entre princípios;
- possuem função diretiva para determinação de conduta;
- são alicerces ou pilares do ordenamento jurídico;
- são normas de natureza essencialmente finalística (imediatamente), “já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos<sup>16</sup>”;
- menor determinação do comportamento necessário à sua concretização;
- são normas com pretensão de complementaridade e de parcialidade já que tem como ponto de partida a contribuição para tomada de decisões, sem dar, contudo, soluções específicas.

---

<sup>16</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.65.

## Regras

- são normas essencialmente descritivas eis que prevêm obrigações, permissões e proibições mediante comportamentos a serem adotados;
- quando entram em conflito com outras regras, exigem a invalidade de uma delas;
- são normas mediatemente finalísticas, ou seja, os fins são indiretamente objetivados e, “por isso dependem menos intensamente da sua relação com outras normas e de atos institucionalmente legitimados de interpretação para determinação da conduta devida.”<sup>17</sup> São prescrições de cunho descritivo;
- há a determinação mais precisa do comportamento há ser observado, em razão do próprio caráter descritivo;
- possuem a pretensão de solucionar os problemas de modo específico (pretensão terminativa). São normas de natureza decisiva e abarcantes.

De toda esta análise resulta que:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação de correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.72.

<sup>18</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.78-79.

Todavia, há que se destacar que todos estes lineamentos, aparentemente conclusivos, não são infensos de críticas pelo próprio autor. Segundo ele, a distinção só será perceptível quando da aplicação do caso concreto, em todas as suas circunstâncias. Ao invés de critérios estanques (alternativas exclusivas), defende que um único ponto de partida pode servir tanto aos princípios, regras e postulados (alternativas inclusivas)<sup>19</sup> “no sentido de que os dispositivos podem gerar, simultaneamente, mais de uma espécie normativa”<sup>20</sup> (caráter pludimensional).

### 1.3. NORMAS GERAIS E NORMAS ABSTRATAS

Inicialmente, cabe uma consideração de ordem semântica. Quando se poderia identificar o que seria uma norma geral ou uma norma abstrata. Seriam as duas expressões sinônimas? Ou possuiriam um significado diferenciado?

Noberto Bobbio debruçando-se sobre a temática prefere distinguir como sendo normas gerais aquelas em que as normas são universais em relação aos destinatários. Abstratas seriam aquelas que são universais em relação à ação.

Melhor explicando: estamos diante de normas gerais quando a norma jurídica está endereçada a uma classe de pessoas. De outro modo é da essência das normas abstratas a regulamentação de uma ação-tipo (ou uma classe de ações. Para complementar o seu raciocínio, e utilizando-se da técnica da contraposição diz: “às normas gerais contrapõem as que têm por destinatário um indivíduo particular, e sugerimos chamá-la de *normas individuais*; às normas abstratas se contrapõem as que regulam uma ação singular, e sugerimos chamá-las de *norma concretas*”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.69.

Segundo explicita um ou vários dispositivos, ou mesmo a implicação lógica deles decorrente, pode experimentar uma *dimensão* imediatamente comportamental (regra), finalística (princípios) e/ou metódica (postulado).

<sup>20</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.69.

<sup>21</sup> BOBBIO, Noberto. *Teoria da norma jurídica*. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Saudatti. 3º. ed. São Paulo: Edipro, 2005, p.181.

Aqui, nitidamente se infere que o critério utilizado é o negativo ou por exclusão. As normas gerais e abstratas são identificadas pela delimitação do que seriam as normas individuais e normas concretas, respectivamente.

Todavia, o jurista em seu trabalho despreza a classificação de que as normas seriam somente gerais e abstratas. Reproduzindo os seus dizeres: “uma classificação não é uma graduação” não se podendo erigir a abstração a generalidade como únicos critérios diferenciadores das normas jurídicas. Propõe um esquema binário que contempla todas as categorias por ele identificadas:

Na realidade combinado-se os quatro requisitos, o da generalidade, o da abstração, o da individualidade e o da concretude, as normas jurídicas podem ser de quatro tipos: *normas gerais e abstratas* (deste tipo são a maior parte das leis, por exemplo, as leis penais); *normas gerais e concretas* (uma lei que declara mobilização geral se volta a uma classe de cidadãos e ao mesmo tempo prescreve uma ação singular que, uma vez cumprida, exaure a eficácia da norma); *normas individuais e abstratas* (uma lei que atribui a uma determinada pessoa um ofício, por exemplo, o de juiz da Corte constitucional, se dirige a um só indivíduo e lhe prescreve não uma ação singular, mas todas aquelas que são inerentes ao exercício da função); *normas individuais e concretas* (o exemplo mais característico é fornecido pelas sentenças do juiz. <sup>22</sup>(grifos do autor)

---

<sup>22</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Saudatti. 3º. ed. São Paulo: Edipro, 2005, p.183.

## 2. DEFINIÇÃO DO TERMO “NORMAS GERAIS”

### 2.1. Considerações iniciais sobre a problemática da definição do termo “normas gerais” contido no art. 24, CF no modelo federativo brasileiro

No federalismo brasileiro, é fácil verificar que a conceituação do que sejam “normas gerais”, adquire uma utilidade especial, notadamente porque se trata de um conceito jurídico indeterminado, cuja interpretação está subordinada ao contexto da produção normativa em cada caso concreto. Como orienta o professor Inocêncio Mártires Coelho, o intérprete deve considerar os diferentes significados possíveis de um termo, ou de uma seqüência de palavras, para escolher afinal o que lhe pareça o mais acertado<sup>23</sup>.

Todavia, como bem vem a calhar a este trabalho, se verificará adiante, que cada intérprete vê a questão sob pontos de vista diferentes. Ora se perquire o ângulo do destinatário, ora o aspecto teleológico. Por vezes dá-se enfoque à sua natureza de norma material, limitativa. Observando-se melhor, encontra-se ainda, que a melhor solução está em encontrar o nível de abstração ou generalidade da espécie normativa entendendo-a como sendo uma diretriz, um fundamento, uma base, dotada, portanto, de normatividade genérica.

O próprio Supremo Tribunal Federal ressenete-se da dificuldade encontrada na busca da definição adequada para a correta interpretação e aplicação ao caso concreto como se vê de trecho do acórdão proferido na Adin 927-3 (RS) relatado pelo Ministro Carlos Mário da Silva Velloso:

A formulação do conceito de “normas gerais” é tanto mais complexa quando se tem presente o conceito de lei em sentido material – norma geral, abstrata. Ora, se a lei, em sentido material é norma geral, como seria

---

<sup>23</sup> COELHO. Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

a de lei de “normas gerais” referida na Constituição? Penso que essas “normas gerais” devem apresentar generalidade maior do que apresentam, de regra, as leis. Penso que norma geral, tal como posta na Constituição, tem o sentido de diretriz, de princípio geral. A norma geral federal, melhor dizer nacional, seria moldura do quadro a ser pintado pelos Estados e Municípios no âmbito de suas respectivas competências<sup>24</sup>.

A adoção do regime federativo, com o estabelecimento, em sede constitucional, de competências exclusivas, privativas e concorrentes, demanda uma delimitação da atuação de cada ente federativo quando autorizados a legislar sobre assuntos de interesse comum a todos.

A relevância da questão reside no fato de que no sistema cooperativo, deve-se atender o primado da harmonia entre os todos os entes da Federação (União, Estados-membros e Municípios). Esclarece André Luiz Borges Netto, que no federalismo cooperativo, ao contrário do federalismo dual, há a divisão de uma mesma matéria legislativa entre mais de uma entidade, possibilitando a atuação conjunta, embora, destaque-se, cada um possui seu próprio campo de atuação dentro de uma matéria a ser regulada.

Na correta lição de Gabriel Ivo<sup>25</sup> as competências concorrentes surgem como forma de conciliar duas realidades antagônicas: o fortalecimento da competência estadual e a necessidade de uniformizar soluções para todo o país.

Como será observada, a procura pela identificação de seus vários significados, compreende como finalidade última a preservação das autonomias locais sem, no entanto, descuidar a necessária coesão que deve existir entre eles. Contudo, não se pode perder de vista que o tratamento de modo uniforme, com a edição de normas gerais, a depender do ângulo que se adote, pode comprometer essa autonomia. Não se deve perder de vista, ainda, que os entes federativos ou os níveis de governo possuem o poder jurídico, previsto constitucionalmente para emitir, criar ou editar normas jurídicas que irão incidir sobre determinada parcela

---

<sup>24</sup> BULOS. Uadi Lammêgo. *Constituição federal anotada*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 572.

<sup>25</sup> IVO, Gabriel. *Norma jurídica: produção e controle*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2006.

territorial<sup>26</sup>, e o excesso de maleabilidade conferido ao conceito pode culminar com a invasão de competências ou de outro modo extrapolar a sua própria competência.

## 2.2. Critério negativo ou por exclusão

Alguns autores, tendo como objetivo conceituar o termo “normas gerais” no contexto constitucional brasileiro, utilizam-se do que podemos chamar de um critério negativo ou limitação por via negativa.

Segundo pondera Márcio Wanderley de Azevedo a norma delimitadas sob este critério, não é norma geral, mas sim específica ou sob o enfoque positivo – localizando o assunto que exige tratamento por norma geral<sup>27</sup>.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>28</sup>, que adota este método é mais fácil “determinar o que seja normas gerais pelo anglo negativo. Quer dizer indicar os caracteres de uma norma que não é ‘geral’, é conseqüentemente, específica, particularizante, complementar”.

O critério negativo, ou delimitação por via negativa, parte do pressuposto de que para a conceituação de normas gerais o caminho a seguir é aquele que enumera características ou situações que as normas gerais não podem abarcar. Melhor dizendo, apontando o que está excluído do seu âmbito de incidência, ou quais as circunstâncias em que não se identificaria uma norma geral, chega-se, pelo exercício de exclusão, à formulação de conceito capaz de identificá-las.

---

<sup>26</sup> NETTO, André Luiz Borges. *Competências legislativas dos estados-membros*. São Paulo: RT, 1999, p.73.

<sup>27</sup> *Competência concorrente. Estudo crítico dos §§ 1º ao 4º do artigo 24 da constituição federal de 1988. problemas e formas de controle*. 2003. 126 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília.

<sup>28</sup> *Apud AZEVEDO, Márcio Wanderley de. Competência concorrente. Estudo crítico dos §§ 1º ao 4º do artigo 24 da constituição federal de 1988. problemas e formas de controle*. 2003. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de direito da Universidade de Brasília, Brasília, p. 69.

Adotando a linha da delimitação por via negativa temos Carvalho Pinto, *apud* Tércio Sampaio Ferraz Júnior<sup>29</sup> que, didaticamente, expõe o critério de que aqui se fala:

[...] *não* são normas gerais as que objetivam especialmente uma ou algumas dentre várias pessoas congêneres de direito público, participante de determinadas relações jurídicas; b. *não* são normas gerais as que visem, particularizadamente, determinadas situações ou institutos jurídicos, com exclusão de outros, da mesma condição ou espécie; c. *não* são normas gerais as que se afastem dos aspectos fundamentais ou básicos, descendo a pormenores ou detalhes (grifos no original)

Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>30</sup>, em seu trabalho “Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais” analisa a questão em metodologia bastante interessante.

Após realizar uma espécie de inventário acerca das múltiplas definições já desenvolvidas por diversos autores, tanto da literatura nacional como da estrangeira aponta, embora sem expressamente o dizer, quais os doutrinadores que adotam esta vertente. Indica Matz, Bülher, Maunz, Pontes, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Marco Aurélio Grecco) dentre aqueles que afirmam as normas gerais não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos esgotar o assunto legislado. E aponta Burdeau e Cláudio Pacheco entre aqueles que afirmam que as normas gerais são aquelas que não possuem uma aplicação direta.

## 2.2. Critério positivo

De outro lado, a adoção do critério positivo recebe bem mais atenção entre os doutrinadores. Segundo esta outra hipótese de definição, a formulação do conceito

---

<sup>29</sup> Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de direito*. Universidade de São Paulo, p.145-251.

<sup>30</sup> Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988.

parte do enfoque à estrutura interna da norma, no sentido de saber se ela é geral ou não<sup>31</sup>. O aspecto, aqui, toma traços de definição mais ontológica.

Dalmo de Abreu Dallari<sup>32</sup> que vê a questão da necessidade da definição sob o ângulo das conseqüências oriundas da adoção do sistema federativo, ou seja, da distribuição de poderes decorrentes da descentralização política e administrativa, sem hierarquia entre os entes federativos, observa que:

[...] é indispensável que não se estabeleça a supremacia da União ou das unidades federadas, devendo-se procurar uma distribuição de competências equilibrada, que assegure a autonomia de cada centro de poder, sem prejudicar a eficiência de qualquer um deles. Nem as unidades federadas devem ser subordinadas à União, nem esta deve ser sujeita àquelas.

Todavia, continua o autor, em seu raciocínio que, em razão da competência legislativa conferida a todos os entes federativos, entre os quais não há qualquer hierarquia ou relação de subordinação, podem ocorrer conflitos, que exigem necessariamente a interferência da União no sentido editar regras básicas com o fito de coibir prejuízos tanto para os destinatários quanto ao pacto federativo. Acrescenta que, em caso de dúvida no que pertine a leis conflitantes, a prevalência de uma delas deverá ser encontrada o âmbito da constituição.

Yara Darcy Police Monteiro<sup>33</sup>, a seu turno, defende que as normas gerais consistem no pilar que sustenta o modelo de repartição de competências no modelo federativo, cuja pedra de toque é a repartição de competências. Coloca, desde logo, que o assunto não mereceria maiores considerações em se tratando de estado unitário vez que, neste modelo, a distribuição de competência deve se ater a critério meramente funcional. Sustenta, entretanto, que “a questão toma relevo exigindo

---

<sup>31</sup> AZEVEDO, Márcio Wanderley de. *Competência concorrente. Estudo crítico dos §§ 1º ao 4º do artigo 24 da constituição federal de 1988. problemas e formas de controle*. 2003. 126 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de direito da Universidade de Brasília, Brasília.

<sup>32</sup> Normas gerais sobre saúde no estado federal brasileiro: cabimento e alimentações. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais*, n. 1, p. 121-123, jan./jun.2003

<sup>33</sup> Partilha de competências na Constituição de 1988. Normas gerais: Características e elementos configuradores. *Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, n. 21, p.146-159, out./dez.1997.

maiores reflexões nos Estados federativos, nos quais a descentralização do poder estatal entre entidades territoriais políticas requer a combinação do critério funcional com o espacial”. Ao se referir à competência concorrente limitada explícita:

Pela competência concorrente não cumulativa ou limitada, no âmbito do mesmo campo material, é reservada ao ente central uma parcela de competência para estabelecer diretrizes, as bases ou os fundamentos, conferindo, assim, um sentido uniforme a matéria; ao mesmo tempo em que é reservado aos entes federados um campo de competência para complementar aquela legislação, com vistas a conformá-la às suas peculiaridades.

De tal sorte, que é modalidade de partilha de competência adequada ao sistema federativo, na medida em que propicia a produção de regramento homogêneo em assuntos de interesse nacional, respeitada, todavia, a autonomia dos entes federados no que toca aos interesses locais, porquanto se lhes preserva competência para as respectivas legislações específicas.

Como se constata, a delimitação do que vem a ser norma geral parte de uma necessidade de regramento homogêneo em assuntos que interessam a todos os entes federativos, restringindo-se ao campo das diretrizes, bases ou fundamentos em determinada matéria, com o escopo de uniformizá-la.

Reportando-se também ao método teleológico proposto por Tércio Sampaio Ferraz Júnior - que será mais adiante melhor explicitado, assevera que a “distinção terá que se reportar ao interesse prevalente na organização federativa”. O argumento se justifica pelo fato de que:

[...] há que se meditar que o nosso federalismo aponta muito mais para o tipo cooperativo ‘que exige a colaboração dos entes federativos e confere, correspondentemente, menor importância à separação e independência recíproca entre eles.

Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico de colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal em face do Estado), ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse), ou porque envolvem tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral”.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>34</sup>, em seu excelente trabalho “Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais” analisa a questão em enfoque bastante interessante.

Explicita o autor que a identificação conceitual de “normas gerais” deve ter como ponto de partida a identificação da categoria normativa a que pertence às normas gerais. Conforme o seu entendimento defende que “normas gerais” constituem um terceiro gênero normativo entre as normas princípios e as normas particularizantes. Assim equaciona a questão:

Aqui, sim, podemos situar *normas gerais* sem o risco, sempre presente, de as confundimos com as *normas-princípios*, às quais se assemelham, ou com as *normas particularizantes*, das quais estão preocupantemente próximas.

A ordem jurídica positiva, como se sabe, compreende atos que expressam a vontade cogente do Estado em vários níveis de abstração e de generalidade. Num extremo de concreção e particularização, estão os *atos jurídicos* e, noutro extremo de abstração e generalização estão os *princípios*; entre ambos, estão as *normas*, no sentido, menos abstratas e gerais que os princípios, porém sem as características de concreção e particularização dos atos jurídicos.

[...]

Ao distinguirmos, ainda, na categoria das *normas*, as *normas gerais* cumpre-nos diferenciá-las das demais normas que antes formavam a integridade dessa categoria dessarte tripartida. Seriam *normas gerais* as que, numa primeira abordagem, avizinhandose das *normas-princípios*, gozassem de maior abstração e menor pormenorização, ao passo que remanesceriam como normas, *tout court*, normas específicas, particularizantes ou de aplicação, as que, devendo reger próxima e diretamente os atos jurídicos seriam menos abstratas e mais pormenorizantes.

A tabulação das diversas colocações doutrinárias, trazidas a este trabalho, resultantes da elaboração de diversos autores, permite a identificação de certas características mais comuns e freqüentemente indicadas. Sintetizando-as, a partir dessas características, as normas gerais seriam institutos que: a) estabelecem princípios, diretrizes, linhas mestras e regras jurídicas gerais (Bülher, Maunz, Burdeau, Pontes, Pinto Falcão, Cláudio Pacheco, Shaid Maluf, José Afonso da Silva, Paulo de Barros Carvalho, Marco Aurélio Grecco); b) não podem entrar em pormenores ou detalhes nem, muito menos esgotar o assunto legislado (Matz, Bülher, Maunz, Pontes, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Marco Aurélio Grecco); c) devem ser regras nacionais, uniformemente aplicáveis a todos os entes públicos (Pinto Falcão, Souto Maior Borges,

---

<sup>34</sup> Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988.

Paulo de Barros Carvalho, Carvalho Pinto e Adilson Abreu Dallari); e) só cabem quando preenchem lacunas constitucionais ou disponham sobre áreas de conflitos (Paulo de Barros Carvalho e Geraldo Ataliba); f) devem referir-se a questões fundamentais (Pontes e Adilson Abreu Dallari); g) são limitadas, no sentido de não poderem violar a autonomia dos Estados (Pontes, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo de Barros Carvalho e Adilson Abreu Dallari) h) não são normas de aplicação direta (Burdeau e Cláudio Pacheco).

A norma geral é vista aqui como um meio termo entre dois extremos: a máxima abstração (normas-princípio) e a máxima singularidade (normas específicas destinadas a reger pormenorizada determinada matéria)<sup>35</sup>.

Aponta, ainda, três graus de generalização normativa: o generalíssimo (normas-princípios) o geral (normas gerais) e o subgeral (normas particularizantes):

[...] normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-membros na feitura das suas respectivas legislações, através de normas específicas e particularizantes que detalharão de modo a que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.”

José Afonso da Silva, em seu “Comentário contextual a constituição<sup>36</sup>, concorda que a definição de um conceito de normas gerais é bastante tormentosa, especialmente no que diz respeito à delimitação da atuação da União em âmbito legislativo.

Todavia, em esforço identificador de características essenciais salienta que são normas não vocacionadas a regular diretamente situações fáticas “porque

---

<sup>35</sup> Cabe aqui o registro do entendimento de Maria Emília Carneiro Santos que em posição contrária afirma que “tudo indica que a Carta Constitucional muito embora as nomeie em diversos artigos como “normas gerais”, na verdade não criou uma nova espécie de norma jurídica, mas refere-se, isto sim, ao seu conteúdo, designando matérias destinadas à veiculação como norma geral” (SANTOS, Maria Emília Carneiro. *A competência da União para editar normas gerais: vinculação aos princípios fundamentais e aos objetivos do estado*. 2007. 229 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da Silva. *Comentário contextual a constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 280-281.

se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal; direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros, à atuação legislativa daquelas unidades da Federação”.

Eduardo Cambi<sup>37</sup>, inicialmente, vê o problema como afeto à manutenção do princípio federativo, que de acordo com ele traz “em seu cerne uma idéia central, de fundamental importância para a organização do Estado, que é a de conciliar os interesses coletivos de toda a Nação com interesses peculiares às necessidades de cada região”.

Critica, todavia, no Estado brasileiro, o excesso de centralização de poder nas mãos da União, cerceando a atuação dos Estados-membros, seja pelos princípios constitucionais (possibilidade de intervenção), seja pela necessidade de leis complementares para autorizar a delegação de matérias privativas (art. 22, parágrafo único) ou pela edição de normas gerais, cujos limites “são de difícil demarcação conceptual e prática”.

Destaca as normas gerais como elementos necessários para atenuar o poder de União – e conseqüentemente o fortalecimento dos Estados-membros -, sem, no entanto, causar “prejuízo à previsão de diretivas nacionais homogêneas, necessárias para a integração do país”.

Reportando-se à sistemática alemã afirma que da mesma advém o modelo vertical de competências “no qual a mesma matéria expressamente prevista na Constituição, pode ser subdividida em dois níveis, normas gerais e normas especiais, entre a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e, eventualmente, os Municípios”.

---

<sup>37</sup> Normas gerais e a fixação da competência concorrente na federação brasileira. *Revista de processo*, n.92, p.244-261, out./dez. 1998.

Enfrentando a mesma dificuldade ora proposta este trabalho, qual seja a definição do que sejam “normas gerais”, afirma que a dificuldade do critério identificador decorre da ausência de um conceito normativo.

Aliás, Márcio Wanderley de Azevedo, em sua dissertação de mestrado “Competência concorrente. Estudo crítico dos §§ 1º ao 4º do artigo 24 da Constituição Federal de 1988. Problemas e formas de controle.”, menciona que nos trabalhos da Assembléia Constituinte de 1988 houve a tentativa de melhor definir os contornos identificativos das normas gerais utilizando-se de expresse conceito normativo. Porém, a proposta foi rechaçada. Informa o autor que naquela oportunidade:

A Assembléia Nacional Constituinte reprovou a redação que fora apresentada inicialmente ao § 1º, que explicitavam quais os limites das normas gerais editadas pela União no âmbito da competência legislativa concorrente. Tal redação restringia a edição de normas gerais às que tinham por objeto assegurar a unidade nacional nos campos políticos, econômico-financeiro e social; prevenir conflitos de competências entre as pessoas político-administrativas e explicitar princípios constitucionais que, por seu conteúdo, demandassem aplicação uniforme no território nacional.

Todavia, ressalta que o obstáculo, qual seja, a ausência de uma definição normativa, não impede um esboço que venha dar um “contorno normativo e propiciar um efetivo controle da constitucionalidade das normas gerais”.

Parte do princípio de que normas gerais (que não significa normas ilimitadas) pressupõe necessariamente, a existência de normas especiais: “trata-se de competência concorrente não-cumulativa ou não-exclusiva, uma vez que há limites prévios para o exercício da competência. Acentua que, neste contexto, a Constituição apresenta dois níveis de competência legislativa:

Um primeiro nível reservado à União, que pode legislar sobre normas gerais, e segundo nível, aos Estados-membros e ao Distrito Federal que ditam normas especiais de *complementação* às normas gerais ou – na ausência destas ou em nelas havendo lacunas não intencionais –

*suplementação.* (grifos no original)

A prevalência da norma geral, editada pela União não se dá, pura e simplesmente, por razões de hierarquia, mas pela prevalência do interesse nacional. Tudo que ultrapassar este limite, qual seja, o do interesse nacional, será considerado inconstitucional por invasão à competência conferida aos Estados-membros.

Reportando-se aos importantes ensinamentos de Aliomar Baleeiro apresenta uma distinção balizada nas chamadas leis nacionais e leis federais, procurando identificar as normas gerais de acordo com o âmbito de atuação de cada uma delas, bem como da função que irão exercer. Confira-se:

A diferença, ainda que sutil, uma vez que ambas as leis emanam do Congresso Nacional, está na área de aplicação da legislação nacional que é elaborada, exclusivamente, com o escopo de prescrever regras nacionalmente uniformes e, por isso, *vinculantes a todos os entes federativos*. Já a legislação federal, por um outro lado, ainda que possa ter a mesma da legislação nacional, não está necessariamente vinculada à disciplina de regras uniformes aplicáveis a todos os entes da Federação. [...] Além de os campos de incidência serem diversos, *as matérias a serem disciplinadas pela lei federal e pela nacional são diferentes*, sendo autorizado – a fim de se fazer uma interpretação conforme a Constituição, especialmente em respeito ao princípio federativo – concluir que toda vez que o constituinte se referiu à expressão “normas gerais”, fez ele menção a legislação nacional. (grifos no original)

Embora reconheça a utilidade do critério negativo (se não é uma diretriz ou base nacional generalizante é, de conseqüência, uma norma específica, particularizante, complementar) sustenta, desde logo, o seu grau de subjetivismo, capaz de gerar conflitos decorrentes da incerteza dos limites das “normas gerais”.

Tema interessante, sendo desdobramento da questão da (in) definição conceitual de normas gerais é a invasão de competência por parte de um ente federativo na esfera legislativa de outro ensejando, no âmbito de nossos tribunais, o

reconhecimento da inconstitucionalidade de algumas leis.

A indevida interferência fere o próprio princípio federativo, eis que não há qualquer hierarquia entre os entes federados. A única justificativa para a prevalência de uma norma geral em face de uma norma especial encontra guarida na Constituição pela primazia do interesse nacional. Como consequência desta tese tem-se que:

Antes de averiguar se a legislação nacional contraria a legislação estadual, é preciso verificar se o exercício da competência concorrente por parte da comunidade central foi legítima. Se a norma geral extrapolou os seus limites prévios estabelecidos pelo princípio federativo, consagrado na Constituição, a legislação nacional – ainda que disponha de forma contrária – não pode produzir nenhum efeito inclusive o de suspender a eficácia da lei estadual, no tocante ao espaço reservado a elaboração das normas especiais pelo Estado-membro.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior<sup>38</sup> analisa a problemática sob outro ângulo, qual seja, a que a diferenciação das normas gerais podem se dar tanto quanto ao destinatário quanto ao conteúdo. Pela clareza de sua exposição, transcrevo, **verbis**:

A distinção entre normas gerais e particulares aponta, de início, para um problema de natureza lógica, referente à quantidade das proposições. Do ponto de vista da lógica jurídica, as normas podem ser, quanto à quantidade, *gerais, particulares ou individuais*. Esta distinção pode ser vista quanto aos destinatários ou quanto aos conteúdos da norma. Uma norma é geral, *quando aos destinatários*, quando se aplica à universalidade deles, sem distinções. Melhor seria, neste caso, chamá-la de norma *universal*. *A contrario sensu*, ela será *particular*, quando se destina a uma coletividade ou categoria de destinatários. Melhor se fala aqui em norma *especial*. Por fim, é *individual* a que se destina a um único endereçado. *Quanto aos conteúdos* as normas são *gerais* quando a matéria prescrita se reporta a toda e qualquer ocorrência da espécie (*facti species*, fato gerador, hipótese de incidência). *Particular*, ou melhor, *singular*, quando sua matéria delimita um único caso.

Esquemáticamente, temos:

Quanto ao *destinatário*: normas universais (todos)  
normas especiais (alguns)

Quanto ao *conteúdo*: normas individuais (um único)  
normas gerais (totalidade dos casos)

<sup>38</sup> Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de direito*. Universidade de São Paulo, p.145-251.

normas particulares (alguns casos)

normas singulares (um único caso)

Assim, em princípio, do ponto de vista lógico, quando o texto constitucional atribui à União competência para legislar sobre “*normas gerais*”, a linguagem constitucional pode estar tratando de normas gerais pelo conteúdo, ou de normas universais, isto é, gerais pelo destinatário, cabendo aos Estados e Distrito Federal, correspondentemente, a competência para o estabelecimento de normas especiais e individuais (conforme o destinatário) ou particulares e singulares (conforme o conteúdo).

Entretanto, reconhecendo a incompletude da definição acima citada, o autor afirma que o critério da lógica deve ser complementado pelo critério da hermenêutica teleológica. De acordo com o seu entendimento:

Sob o mencionado aspecto lógico será sempre possível dizer que, por exemplo, quanto ao conteúdo, normas gerais prescrevem princípios, diretrizes sistemáticas, temas que se referem a uma espécie inteira e não a alguns aspectos, mas isto é insuficiente para reconhecer quando estamos diante de uma norma geral ou de um particular. Sempre restarão dúvidas, no caso concreto para aplicar o critério estritamente lógico-formal. Deste modo, para o intérprete a necessidade de se analisar o conteúdo num contexto finalístico se impõe. Assim, do ângulo teleológico, a distinção há de se reportar ao interesse prevalecente na organização federativa.

Concordando com a justificativa de que a norma estadual não está subordinada a toda e qualquer norma editada pela União, temos também Elival da Silva Ramos<sup>39</sup> ao afirmar que “se existir legislação de cunho genérico editada pela União, a legislação complementar há que respeitá-la, mas, por outro lado, não autoriza a União a desbordar os limites de sua competência, descendo a especificidades que só aos Estados cabe regular”. Cabe à casuística, o exercício de fixar com liberdade, os parâmetros das competências estaduais e federais.

A solução será dada pelo intérprete na análise do caso concreto que permitirá a ele aclarar a zona de indeterminação, tendo como três premissas: a) o princípio federativo; b) o princípio da autonomia dos estados e c) a técnica de

---

<sup>39</sup> Federação – Competência legislativa (Normas gerais de competência da União e competência supletiva dos Estados: A questão dos agrotóxicos). *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 77, p. 126-130, jan./mar.1986.

enumeração taxativa das competências federais utilizada pelo constituinte. Afirma que “embora o conceito de normas gerais seja timbrado por uma certa dose de imprecisão, não faculta ao legislador federal a regulação exaustiva da matéria, posto que importa em circunscrever as normas federais ao campo da generalidade, dos princípios básicos.

Com apoio em Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>40</sup>, compartilha da mesma problemática da formulação de conceitos nestes termos:

Diferentemente do que estabelecia a alínea anterior, a Constituição, aqui confere à União apenas e tão-somente, competência para editar **normas gerais**. Isto significa que, nas matérias que enumera, não é dado à União mais do que fixar certos princípios, certas normas uniformes, certas diretrizes. Sem dúvida, em casos concretos, não será nada fácil, ao contrário, discriminar entre normas gerais e normas especiais. A limitação da União é, assim, vaga, imprecisa. De qualquer forma, o preceito marca uma intenção.

Por último, temos Fábio Fanucchi<sup>41</sup>, justificando que a competência da União para a edição de “normas gerais” delimita a sua atuação em termos que foram assim colocados:

[...] possibilidade de medida do que seja de interesse geral para o país; [...] visão do conjunto das condições internas; [...] possibilidade de se colocar equidistante dos interesses regionais ou locais; [...] razões de hierarquia sem violação do princípio da autonomia; é o Governo central que se poderá colocar na posição de árbitro das conveniências na matéria."

---

<sup>40</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*, 3ª Ed., S. Paulo, Saraiva, 1983, p. 85.

<sup>41</sup> *Apud* VASQUES, 2007, p. 55.

### **3. NORMAS JURÍDICAS E SUA PRODUÇÃO**

#### **3.1. Normas jurídicas e sua produção no sistema federativo**

##### **3.1.1. Infração à produção de normas jurídicas quanto à competência**

No que se refere ao ponto abordado, qual seja a produção das “normas” e em nosso caso específico, a produção de “normas gerais” no contexto federativo, uns dos referenciais mais importantes é aquele que trata de infração da produção das normas pelo ângulo de sua competência.

Dito de outro modo, a produção normativa da União em termos de “normas gerais” deve observar uma série requisitos que não interferem na competência dos Estados-membros, dado que a estes é conferida a competência para editar normas particularizantes, de acordo com as necessidades de seu território.

A questão que aqui se versa adquire importância, como adiante se verificará nos comentários à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em termos de competência concorrente, quando a produção legislativa do Estado-membro (ou da União) vulnera em algum ponto competência deferida a cada uma. A consequência deste descumprimento de conduta refletirá em validade ou invalidade das normas produzidas, reconhecidas notadamente nas ações diretas de inconstitucionalidade.

Nas exatas palavras de Gabriel Ivo “o desbordamento da competência causa sério transtornos jurídicos.”<sup>42</sup>

Uma produção normativa não realizada pelo órgão competente a torna sem validade. Porém, o autor acima aludido, prestigiando entre o documento normativo

---

<sup>42</sup> IVO, Gabriel. *Norma jurídica: produção e controle*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2006, p. 125.

inexistente e o documento normativo dotado de vício capaz de provocar invalidade apresenta o seguinte raciocínio:

A ausência de competência para produzir um determinado tipo de documento introdutor de normas também se constitui em vício de competência que marca e inexistência jurídica do documento. Aqui, o órgão ou sujeito, embora seja uma autoridade normativa, não há no ordenamento jurídico qualquer norma de produção normativa que lhe defira competência para produzir instrumento introdutor de normas produzido.

[...]

Por isso, diante de certas situações devem ser analisadas as condições concretas de forma particular, para saber se estamos diante de uma inexistência jurídica de um documento, ou se é um documento normativo válido, mas com vício que pode gerar uma invalidação.

A importância teórica da determinação da inexistência é incontestável. É que embora a inexistência tenha que ser decidida em última instância, pelo Poder Judiciário, não se trataria de controle de constitucionalidade. Mas de mera constatação de se o documento apresentado como um documento normativo pode ser assim considerado. [...] Como observa ELIVAL DA SILVA RAMOS, “[...] sendo a inexistência um defeito mais facilmente identificável pelos operadores do sistema, não constitui objeto de controle de constitucionalidade concentrado, exercido pelo Supremo Tribunal Federal por meio de ação declaratória de inconstitucionalidade (controle dito principal), de acordo com disposto nos arts. 102, I, a, e 103 da Constituição<sup>43</sup>.

Maria Helena Diniz, doutro modo, chega à conclusão, tendo como referência a norma e sua relação com o poder, que a juridicidade da norma somente decorre da sua declaração por parte do órgão incumbido desta função. Com relação à incompetência do órgão legislativo para produção de determinadas regra afirma a professora:

Não é possível que uma norma se torne norma de direito positivo sem poder legítimo e efetivo, ou seja, sem que seus detentores estejam munidos de título que justifique sua dominação. Visto que como ensina Kelsen, o direito regula sua própria produção e aplicação, a função normativa de autorizar e de permitir confere a alguém o poder de estatuir e aplicar norma, pois o Poder Legislativo, p. ex., tem permissão constitucional de criar normas gerais mas não é obrigado a fazê-lo; a lei autoriza ao Poder Judiciário aplicar normas jurídicas gerais aos casos concretos, estatuidando normas individuais com a obrigação de sempre exercer esse poder. Logo, em Kelsen, os atos autorizados podem ser comandados ou não comandados, enquanto o indivíduo munido do poder pode ou não ser obrigado a exercitá-lo. O poder *efetivo* é aquele que consegue obter os resultados propostos,

---

<sup>43</sup> IVO, Gabriel. *Norma jurídica: produção e controle*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2006, p. 125-126.

satisfazendo as expectativas. Logo, a legitimidade do título, a legalidade do exercício e a efetividade são qualidades ou atributos que deve ter o poder.

[...] A vida plena do direito depende, portanto, de um poder que 'tenha competência para decidir sobre o que deve ser jurídico, como norma e como situação normada'<sup>44</sup>.

### 3.1.2. Infração à produção de normas jurídicas quanto à matéria

Outra questão pertinente é a que diz respeito à infração de normas jurídicas quanto à matéria. A temática possui também relevância prática a partir do instante em que, de uma rápida leitura da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, observa-se inúmeros casos em que se debate, de modo recorrente, a produção legislativa dos estados extrapolando a matéria que, em tese, estaria reservada à competência concorrente da União.

O assunto aqui debatido é explicado com clareza por Gabriel Ivo, que por sua natureza didática, transcrevo "litteris":

A matéria, as condutas que podem ser reguladas, segundo os critérios da norma de produção que as limita, devem ser entendidas em diversos sentidos. A matéria deve ser vista, inicialmente, em relação à possibilidade da sua regulação por determinado instrumento introdutor de normas. Ultrapassado esse aspecto, a matéria deve ser analisada na maneira como restou regulada. Ou seja, a possibilidade de regulação mesma da matéria, e depois, a forma como a matéria foi tratada pelo instrumento normativo. A distinção é pertinente porquanto proporciona vícios distintos. Se a matéria não puder ser veiculada por determinado instrumento introdutor; o vício se instala. Independentemente da forma como ela, a matéria foi regulada por estar conforme a Constituição. O vício não estaria exatamente no conteúdo, mas em função de o conteúdo estar sendo veiculado por um instrumento normativo inadequado.

A possibilidade de determinada matéria poder, ou não ser regulada por um específico instrumento introdutor de normas pode ser entendido em dois sentidos. Um se refere à forma do Estado Federal. A repartição de matérias para que cada pessoa política sobre elas emita comandos normativos consiste em aparato fundamental da Federação. Cada unidade federativa dispõe, conforme desenho constitucional de um conjunto de assuntos sobre os quais pode legislar. A matéria está relacionada em função da forma do Estado, com as pessoas políticas. Superado este aspecto dentro de um mesmo ente a matéria de sua competência não pode ser veiculada por qualquer instrumento normativo. As normas de produção normativa indicam quais as matérias devem ou podem conter cada instrumento normativo.

---

<sup>44</sup> DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do Direito*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 341.

A incompetência material, que pode resultar em face da pessoa política não poder legislar sobre a matéria – ou podendo, utilizar um instrumento inadequado - não afeta o documento na sua individualidade, e sim, o enunciado-enunciado, nele contido, que veicula a matéria proibida. Se no mesmo documento houver outros dispositivos que veiculem outros assuntos para os quais o ente federativo tenha competência e a exerça por meio do instrumento próprio, o documento normativo permanece. No caso de o documento normativo veicular apenas uma matéria que lhe é vedada, o vício atinge todos os enunciados; o documento é atingido indiretamente, em face da ausência de disposições que justifiquem a sua permanência no sistema.

O vício da matéria em face da matéria que se regula é independente do vício que leva em consideração o modo como a matéria foi regulada. Embora ambos estejam regulados com a matéria, são distintos. Situar o vício sobre o que se regula no âmbito da competência não seria adequado, porquanto o vício sobre a matéria que se regula recai sobre o dispositivo que veicula o assunto não autorizado pelas normas de produção normativa. O documento, quando prescreve outros assuntos, permanece, o que não acontece no caso do vício por incompetência normativa.

No campo material, o vício pode não mais recair sobre a matéria que se regula. Trata-se de outro tipo de vício. O plano sobre a matéria que se regula é ultrapassado. O que importa é como a matéria restou regulada pelo instrumento normativo. O ente pode legislar sobre o assunto, o instrumento é adequado, mas o modo como a matéria foi tratada não se ajusta às normas constitucionais que delimitam a matéria<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> IVO, Gabriel. *Norma jurídica: produção e controle*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2006, p. 134-135.

## 4. NORMAS GERAIS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF: uma visão crítica

Após todo este esboço teórico é interessante, neste momento, verificar por meio dos julgados realizados pelo Supremo Tribunal Federal, como esta Corte enfrenta, em seus julgados os problemas que envolvem a definição de “normas gerais. É que, não obstante, todo o embasamento teórico que aqui se expôs, se constatará que aquela sempre se vê às voltas com o tema, ora optando por uma estratégia, ora por outro recurso com vista à resolução do caso concreto.

### 4.1. ADIN Nº 3098-SÃO PAULO<sup>46</sup>

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Governador do Estado de São Paulo no qual se questiona dispositivo da lei estadual nº 10.860 de 31.08.2001.

Segundo consta do julgado, esta lei estadual estabeleceu requisitos para criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação na área da saúde, das instituições públicas e privadas de educação superior.

---

<sup>46</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adin.nº 3098-SP, relator Min. Carlos Velloso, Data de julgamento 24.11.2005, Data de Publicação: 10.03.2006, EMENTA: CONSTITUCIONAL. EDUCAÇÃO. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO. LEI 9.394, DE 1996. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE: CF, ART. 24. COMPETÊNCIA ESTADUAL CONCORRENTE NÃO-CUMULATIVA OU SUPLEMENTAR E COMPETÊNCIA CONCORRENTE ESTADUAL CUMULATIVA. I. - O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercerem a competência legislativa plena "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º). II. - A Lei 10.860, de 31.8.2001, do Estado de São Paulo foi além da competência estadual concorrente não-cumulativa e cumulativa, pelo que afrontou a Constituição Federal, art. 22, XXIV, e art. 24, IX, § 2º e § 3º. III. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, declarada a inconstitucionalidade da Lei 10.860/2001 do Estado de São Paulo. (ADI 3098, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 24/11/2005, DJ 10-03-2006 PP-00006 EMENT VOL-02224-01 PP-00098 LEXSTF v. 28, n. 327, 2006, p. 57-71)

Ventilou-se, como fundamentação, que a lei estadual teria invadido a esfera de competência da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXVI e 24, IX e § 1º e 2º, da Constituição Federal) extrapolando a sua competência concorrente e violado o princípio federativo.

O voto proferido pelo Ministro-Relator Carlos Velloso cingiu-se, basicamente em definir até que ponto seria legítimo ao Estado-Membro, valer-se da competência concorrente para editar normas gerais ( art. 24, § 4º, CF).

Para fundamentar a inconstitucionalidade da lei impugnada o relator, por primeiro, partiu das premissas que definem constitucionalmente, o esquema de atribuições de competência a cada um dos entes federativos.

Pela natureza didática de sua exposição destaco “in verbis”:

[...] que a regra de competência legislativa, entre as entidades federativas brasileiras, é a horizontal. É dizer, cada entidade política labora em áreas reservadas: União, art. 22; Estados, art. 25, § 1º; Distrito Federal, art. 32, § 1º; Municípios, art. 30. Consagra a Constituição, entretanto, na competência concorrente, regra de competência legislativa vertical, nas modalidades não-cumulativa e cumulativa. Quando duas entidades políticas – União e Estados – têm competência para legislar sobre uma matéria, tem-se competência concorrente, que pode ser cumulativa e não cumulativa. É cumulativa, quando os entes políticos legislam sobre a mesma matéria, sem limitações. A não-cumulativa ocorre, por exemplo, quando à União reserva-se a competência para expedir normas gerais e aos Estados a competência para preencher os vazios da lei federal, assim uma competência de complementação.

A competência concorrente, conforme já dito, é não-cumulativa e cumulativa.

Dispõem os § 1º, § 2º, § 3º e § 4º do art. 24 da CF:

“Art. 24 (...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A competência concorrente não-cumulativa está nos §§ 1º e 2º. A cumulativa, nos § 3º e § 4º.

Com efeito.

Esclareça-se, primeiro que tudo, que a competência da União é para editar normas gerais (§ 1º). Essa competência, entretanto, não exclui a competência complementar dos Estados (§ 2º).

Tem-se, na hipótese do § 2º, competência para o preenchimento de vazios

da lei federal, assim competência concorrente vertical, não cumulativa. As normas gerais da União existem e a legislação estadual simplesmente as suplementará em termos de regulamentação. Essa competência é atribuída também aos Municípios, art. 30, II.

Já a competência do § 3º tem natureza diversa. Ensina Tércio Sampaio Ferraz Júnior: “O § 3º regula o caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, ou seja, de lacuna. A Constituição Federal, ocorrendo mencionada inexistência, autoriza o Estado Federado a preenchê-la, isto é, a legislar sobre normas gerais, mas apenas para atender as suas peculiaridades. O Estado, assim, passa a exercer uma competência legislativa plena, mas com função colmatadora de lacuna, vale dizer, apenas na medida necessária para exercer sua competência própria de legislador sobre normas particulares. Ele pode, pois, legislar sobre normas gerais naquilo em que elas constituem condições de possibilidade para a legislação própria sobre normas particulares. Tais normas gerais estaduais com função colmatadora por isso mesmo só podem ser gerais quanto ao conteúdo, mas não quanto ao conteúdo, mas não quanto aos destinatários: só obrigam nos limites da autonomia estadual” (ob. e loc. cit.).

[...]

Na competência concorrente do § 3º do art. 24 da Constituição do Brasil, têm-se que o direito federal também afasta o direito estadual (§ 4º). Inexistindo lei federal sobre normas gerais, exercerão os Estados competência legislativa plena, a fim de preencher a lacuna, ou seja, a falta da lei federal. Assim o farão, entretanto, para atender as suas peculiaridades (§ 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual no que esta compreender princípios, normas gerais e no que contiver, também, particularidades incompatíveis com a norma geral federal. É o caso, portanto, do direito federal afastando o direito estadual [...].

Em suma: o art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não-cumulativa ou suplementar (§ 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (§ 3º). No primeiro caso, existente a lei federal de normas gerais, poderão os Estados e o DF, no uso da competência suplementar (§ 2º), preencher os vazios de lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (CF, art. 24, § 2º); no segundo caso, poderão os Estados e o DF, inexistente a lei federal de normas gerais, exercerem a competência legislativa plena “para atender a suas peculiaridades” (CF, art. 24, § 3º), observando-se o disposto no § 4º do citado art. 24.

Como se observa, o voto, neste ponto e consoante com o visto, com as noções acima, perquire a definição de “normas gerais” confrontando-a especialmente com a competência constitucional atribuída aos Estados-membros. Melhor explicando: da análise do art. 24 e seus parágrafos, busca-se extrair, especialmente dos parágrafos 3º e 4º, no qual se explicita as restrições da competência legislativa dos Estados-membros, a atuação legiferante do ente estadual para atuação no campo das “normas gerais”.

Denota-se, do quanto dito no acórdão, que o Estado somente poderá agir no campo de produção das “normas gerais” exclusivamente quando necessário para preencher suas peculiaridades locais. Ou seja, a omissão da União autoriza tão-só as normas gerais no âmbito do alcance territorial do estado. São as “normas gerais quanto ao conteúdo.

A argumentação tecida no julgado deixa bem claro que, em caso de produção legislativa pelos Estados (e aqui por extensão aos Municípios no que tange à lei estadual) com vistas a preencher lacunas de lei federal não editada, as normas colmatadoras serão gerais quanto ao conteúdo e não quanto aos destinatários. A razão é simples: serão válidas somente no âmbito territorial do ente que editou a lei, o seu conteúdo só lá será válido como normatividade geral. Os destinatários, por sua vez, não serão aqueles que ocupam o território nacional, mas aqueles que estão adstritos à base geográfica do ente federado.

Dizendo-se de outro modo, serão gerais para, exclusivamente, e até o momento da superveniência de legislação federal, servirem às necessidades específicas do ente federativo, editando as regras básicas que nortearão a legislação complementar atenderá as especificidades territoriais. O âmbito de incidência recairá tão-somente no âmbito territorial do ente federado.

No caso do acórdão em estudo, afirma-se que a lei paulista extrapolou a sua competência concorrente suplementar, ao estabelecer regramento, pela Lei 10.860 de 31.08.2001 para criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação na área da saúde, das instituições públicas e privadas de educação superior.

A inconstitucionalidade da norma em comento foi cotejada com a lei federal nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), editada anteriormente à lei impugnada, que reservou à União, expressamente, a autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação das instituições públicas federais e privadas de educação superior. O diploma infraconstitucional é tido aqui como sendo a “norma geral” que rege a educação.

Esta mesma lei, em seu teor, destinou aos Estados a atribuição destas mesmas funções tão-somente às instituições mantidas pelo Poder Público estadual, às instituições de ensino superior mantida pelos municípios e às instituições de ensino fundamental e médio mantidos pela iniciativa privada.

Resta claro que a lei tida como sendo aquela que define “normas gerais” para diretrizes e bases da educação nacional (Lei 9.394/96) estabeleceu normas de conduta aos Estados-membros ao definir, em seu art. 10, qual seria a incumbência dos Estados em termos educação e ensino:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

Doutro lado o art. 17, da mesma Lei especifica:

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Todavia, lendo mais atentamente do teor do julgado, percebe-se, nitidamente, que não houve precisão no julgamento, pelo menos no que se refere à exata

delimitação do que realmente seria inconstitucional.

Veja que a norma tida como inconstitucional apenas prescrevia ser da competência do Estado de São Paulo estabelece “requisitos para criação, autorização de funcionamento, avaliação e reconhecimento dos cursos de graduação na área da saúde, das instituições públicas e privadas de educação superior e adota outras providências”.

Não se afirmou, porém, que estas instituições de ensino superior de saúde seriam estaduais ou federais. Pelo menos o conteúdo do acórdão não evidencia se a inconstitucionalidade adveio da regulamentação (de modo geral) do ensino em estabelecimentos federais ou estaduais.

É certo, porém, que pela “lei geral” os Estados podem regulamentar, reconhecer, autorizar o funcionamento de instituições de ensino superior de seu próprio sistema ou do sistema municipal.

Consoante visto alhures a “norma geral”, especialmente no Estado Federal, traça apenas funções diretivas, princípios para uniformização de certos interesses, um ponto básico de colaboração.

Após detida leitura da “Lei das diretrizes e bases da educação nacional” constata-se, notadamente em seus arts. 2º e 3º, que os princípios e objetivos estão bem delineados:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;

V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VII - valorização do profissional da educação escolar;

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da

legislação dos sistemas de ensino;  
IX - garantia de padrão de qualidade;  
X - valorização da experiência extra-escolar;  
XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

Entretanto, desta mesma leitura, fica patente que a interferência da União deu-se a ponto a descer a detalhes, exercendo a concreção e particularização de situações fáticas pertinentes à regulação do ensino nos estados, bem como nos municípios. Exacerbou-se no conteúdo da lei, pecando pelo excesso de concretização dos assuntos respeitantes ao ensino organizado nos estados e também nos municípios.

É certo que diante da normatização geral, cabe aos estados, na dicção do art. 24, § 2º, suplementar a legislação de acordo com suas peculiaridades.

A lei geral, entretanto, procurou esgotar a competência dos Estados e Municípios, determinando as suas competências, ponto a ponto, como se não tivessem capacidade de discernir qual seriam as suas particularidades e especificidades. As especificidades aqui verificadas ultrapassaram, e muito, as meras diretrizes que estariam a cargo da União.

Neste caso, em particular, a inabilidade do julgador em identificar qual o claro ponto controvertido na legislação nacional<sup>47</sup> frente à estadual, ensejou uma redação confusa do acórdão que, nitidamente tentou preservar a predominância da lei federal, a qualquer preço, embora a mesma, como explicitado acima está predisposta prescrever regras uniformes para as especificidades dos Estados-membros. Deixou-se de atentar para circunstância de que o estado pode baixar normas de regulamentação do ensino superior (tanto privado quanto público).

---

<sup>47</sup> Geraldo Ataliba *apud* Maria Emília Carneiro Santos esclarece que a lei federal se opõe à lei estadual e à municipal enquanto a lei nacional abstrai de todas elas – federal, estadual e municipal, transcendendo-se. (SANTOS, Maria Emília Carneiro. *A competência da União para editar normas gerais: vinculação aos princípios fundamentais e aos objetivos do estado*. 2007. 229 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

Todavia, é de uma clareza incontestável que a corte de justiça recorreu-se a uma lei infraconstitucional já em vigor.

Cabe aqui, a consideração que na açodada decisão, perdeu-se, ante o equívoco cometido, em não se perquirir, com maior profundidade, a legitimidade da União em editar lei que regulamentasse, com tantos pormenores, as competências dos Estados e Municípios, uniformizando em excesso o assunto.

#### **4.2. ADIN Nº 478-6-SÃO PAULO<sup>48</sup>**

Neste outro julgado, também impugnando lei paulista, afere-se a competência do município tendo como referência a lei estadual, bem como o próprio texto constitucional. Como se verá adiante a estratégia do julgado foi diversa da vista anteriormente.

Trata-se de ação, ajuizada em face de representação de prefeito de cidade paulista, onde se busca a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar estadual nº 651/90, que dispôs sobre a criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios e criação, organização e supressão de Distritos.

---

<sup>48</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adin.nº 478-6-SP, relator Min. Carlos Velloso, Data de julgamento 09.12.1996, Data de Publicação: 20.02.1997. EMENTA: - CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIOS: CRIAÇÃO: PLEBISCITO: ÂMBITO DA CONSULTA PLEBISCITÁRIA: C.F., art. 18, § 4º. DISTRITOS: CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E SUPRESSÃO: COMPETÊNCIA: C.F., art. 30, IV. TERRITÓRIO DO MUNICÍPIO: ADEQUADO ORDENAMENTO: C.F., art. 30, VIII. I. - Criação de municípios: consulta plebiscitária: diretamente interessada no objeto da consulta popular é apenas a população da área desmembrada. Somente esta, portanto, é que será chamada a participar do plebiscito. Precedente do S.T.F.: ADIn 733- MG, Pertence, 17.06.92, "DJ" 16.06.95. Ressalva do ponto de vista pessoal do relator desta no sentido da necessidade de ser consultada a população de todo o município e não apenas a população da área a ser desmembrada (voto vencido na ADIn 733-MG). Ação não conhecida, no ponto, tendo em vista a superveniência da EC nº 15, de 1996. II. - A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, fazem-se com observância da legislação estadual (C.F., art. 30, IV). Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano -- C.F., art. 30, VIII -- por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (C.F., art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas -- União e Estado-membro -- deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional. III. - Inconstitucionalidade do art. 1º das Disposições Transitórias da Lei Complementar 651, de 1990, do Estado de São Paulo, que dispoñdo a respeito das áreas territoriais denominadas subdistritos, equiparam-nas a Distritos. Ofensa ao art. 30, IV. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente no tocante ao artigo 1º das Disposições Transitórias. Improcedente quanto ao artigo 12, não conhecida a ação quanto ao art. 1º, § 3º.

. Veja os dispositivos inquinados de inconstitucionais:

Art. 1º A criação de Município far-se-á por lei estadual, precedida por consulta plebiscitária.

[...]

§ 3º. A consulta plebiscitária, realizada na área a ser emancipada, só será considerada favorável se obtiver a maioria dos votos válidos, tendo votado a maioria absoluta dos eleitores.

[...]

Artigo 12. A fusão ou a incorporação de Municípios, bem como o desmembramento de parte do território de Município para anexação a outro, far-se-ão por lei estadual, precedida por lei plebiscitária às populações diretamente interessadas, observado, no que couber, o disposto nesta lei complementar

Disposições Transitórias.

Art. 1º. As áreas territoriais atualmente denominadas subdistritos ficam equiparadas a Distritos para os fins desta lei complementar.

Embora se tenha em conta a complexidade dos fundamentos expostos no acórdão, tendo em vista que vários dispositivos tiveram sua constitucionalidade questionada, terá registro no presente trabalho, somente aquilo que interesse ao estudo.

O parágrafo 3º, do art. 1º e art. 12, da aludida lei complementar estadual são tidos inconstitucionais por terem, em resumo, restringindo a consulta plebiscitária apenas a área a ser emancipada. O art. 1º das “Disposições Transitórias” por terem equiparados os subdistritos aos distritos.

No teor, embora o parágrafo 3º, do art. 1º tenha tido a sua constitucionalidade reconhecida, o relator Ministro Carlos Velloso, ressaltou a sua posição pessoal que bem vem a calhar ao nosso objetivo. Veja o que restou assinalado.

Embora não o tenha dito expressamente, para o julgador a inconstitucionalidade do dito parágrafo 3º, do art. 1º, da Lei Complementar 651/90 do Estado de São Paulo é relevante no sentido em que se analisam algumas questões

postas na Constituição Federal. A estratégia, como logo se verá, constituiu-se em eleger como normas gerais, dispositivos constitucionais, bem como princípios indicados na Carta Magna, de generalidade maior.

Acompanhe o raciocínio:

Os fundamentos da inicial, que conduzem ao entendimento no sentido de que “populações diretamente interessadas”, que participarão do plebiscito, são todos os municípios, ou o conjunto total do eleitorado municipal, parecem-me relevantes. O advérbio “diretamente”, posto no § 4º do art. 18 da Constituição, numa interpretação literal do referido texto, pode, na verdade, conduzir à interpretação preconizada no § 3º do art. 1º da Lei Compl. nº 651/90 do Estado de São Paulo. A interpretação literal, entretanto, não é interpretação, mas “mero pressuposto de interpretação”, como lembram os representantes. Em linha de princípio, o interesse na incorporação, fusão ou desmembramento de município é de todos os munícipes, por isso que “há uma unidade, um todo, em cuja preservação, manutenção e até desenvolvimento há interesse de todos e de cada cidadão”, como acentuado na representação, mesmo porque a Constituição Federal estabelece que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento “preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano”. Ora, essa continuidade e essa unidade histórico-cultural não há de interessar apenas à população da área emancipada, mas a todos os que habitam o território do município.

Prosseguindo na sua exposição, o magistrado, tendo como parâmetros as normas gerais o art. 18, parágrafo 3º e 4º da Constituição<sup>49</sup>, e prestigiando a autonomia político-administrativo conferida aos municípios, chega à conclusão de que o texto constitucional, quanto ao assunto, deu tratamento diferenciado aos Estados e Municípios.

---

<sup>49</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

Àqueles prescreveu-se que a incorporação, subdivisão e desmembramento se dariam mediante aprovação da população diretamente interessada. A estes se estabeleceu a necessidade de consulta “às populações diretamente interessadas”. Este fato justificaria, portanto, a necessidade, quanto aos municípios, não só de consulta apenas à área a ser emancipada/desmembrada, mas da população de todo o município visando “a continuidade histórico-cultural do ambiente”<sup>50</sup>.

Veja que aqui o raciocínio é um pouco mais sofisticado. Lança-se mão não só da interpretação gramatical para, nas sutilezas das expressões “população(singular)/populações(plural)”, extrair o juízo de certeza quanto à afirmação de que a lei (constitucional) queria que se fosse consultada a população como um todo, no caso de municípios, como também se recorreu ao princípio da “unidade histórico-cultural. Logo, o confronto aqui não se resolveu com o auxílio de lei infraconstitucional, mas com ajuda de princípio expresso na própria Constituição, norma geral por excelência.

A zona de indeterminação do que seriam as “normas gerais”, neste caso concreto, foi resolvida reportando-se a expresso princípio constitucional (unidade histórico-cultural) de maior grau de abstração. Como visto na exposição inicial, o princípio aqui referenciado é o ponto de partida para a tomada de decisão (qual a população deverá ser consultada?), sem, no entanto, fornecer soluções prontas. Acentuou-se apenas a diretiva para a determinação da conduta do estado-membro/município: preservar a unidade histórico-cultural.

No que pertine ao art. 1º das Disposições Transitórias, a sua inconstitucionalidade foi reconhecida, prestigiando-se a autonomia dos Municípios em conformidade com o disposto no art. 30, IV e VIII.<sup>51</sup> Ressalvou-se na

---

<sup>50</sup> Observo que após a edição da Emenda Constitucional nº 15/96 o parágrafo 4º do art. 18 passou a ter a seguinte redação:

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei

<sup>51</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

[...]

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

[...]

oportunidade que, a faculdade do Município em promover o adequado ordenamento territorial relaciona-se com direito urbanístico que, consoante o disposto no art. 24, I, CF<sup>52</sup> está sujeito a edição de normas federais de modo que:

Dá-se que a regra do art. 1º das Disposições Transitórias da Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 651, de 1990, não tem a necessária natureza geral, nem se apresenta sob a forma de princípio; ao contrário, trata-se de comando sobremaneira específico, destinado a colher situação especialíssima, configurada em momento determinado e em espaços estipulados – assim invadindo competência institucional dos Municípios [...]

De outro modo, como se comprova o acórdão, neste ponto, não mais se socorreu de princípios, mas manifesta regra de competência indicada na Constituição qual seja: cabe ao município o regramento sobre criação, organização e supressão de municípios. A regra da legislação estadual foi diametralmente oposta à regra constitucional que confere aos municípios a competência de se organizarem da melhor que entendem o seu território. A invasão de competência é patente. A regra constitucional previu, aqui, obrigações, permissões e proibições aos municípios mediante comportamentos a serem por eles adotados (organização do espaço territorial a depender de consulta às populações interessadas). A norma aqui regulou uma atuação específica – a atuação estatal<sup>53</sup>.

#### 4.3. ADIN Nº 3668-8 – DISTRITO FEDERAL<sup>54</sup>

O caso aqui estudo diz respeito à Lei Distrital nº 3.706/2005 que trata sobre a afixação, pelas instituições bancárias e de crédito, de tabelas relativas a taxas de

---

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

<sup>52</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

<sup>53</sup> SANTOS, Maria Emília Carneiro. *A competência da União para editar normas gerais: vinculação aos princípios fundamentais e aos objetivos do estado*. 2007. 229 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

<sup>54</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adin.nº 3668-4-DF, relator Min. Gilmar Mendes, Data de julgamento 17.09.2007, Data de Publicação: 19.12.2007. EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.706/2006, do Distrito Federal, que dispõe sobre "a afixação de tabela relativa a taxas de juros e de rendimentos de aplicações financeiras pelas instituições bancárias e de crédito". 2. Usurpação da competência privativa da União para fixar normas gerais relativas às relações de consumo (CF, art. 24, V, § 1o). Ação julgada procedente.

juros e aplicações financeiras. A dita legislação, no que interessa, possui a seguinte redação:

Art. 1º É obrigatória a afixação, na entrada das instituições bancárias e de crédito, da tabela atualizada relativa a taxas de juros, bem como o percentual dos rendimentos de aplicações financeiras oferecidas ao consumidor.

Parágrafo único- As instituições de que trata o *caput* ficam também obrigadas a afixar a tabela contendo os preços dos serviços por elas oferecidos.

O interessante deste acórdão são as diversas referências utilizadas para averiguar a constitucionalidade do aludido diploma legislativo.

O requerente, Governador do Distrito Federal, sustentou, *in casu*, violação aos arts. 48, XIII<sup>55</sup> e 192<sup>56</sup>, da Constituição Federal.

Já a Câmara do Distrito Federal, manifestando-se, alegou que a lei tem como esteio o art. 170, V, da Constituição<sup>57</sup>, ou seja, a defesa do consumidor como princípio da ordem econômica, sendo, portanto, matéria afeta à competência concorrente no termos do art. 24, V e VII<sup>58</sup>. A Advocacia-Geral da União, pela improcedência da ação, afirmou tratar-se de matéria afeta à defesa do consumidor e não organização e funcionamento das instituições financeiras, estando, portanto, a

---

<sup>55</sup> Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

<sup>56</sup> Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram

<sup>57</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

V - defesa do consumidor;

<sup>58</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

V - produção e consumo;

[...]

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

unidade federativa autorizada a editá-la nos termos da competência concorrente complementar.

Porém, prevaleceu como razões de decidir o entendimento da Procuradoria-Geral da República que foi redigida nestes termos:

O pedido deve ser julgado procedente.

Cabe salientar, inicialmente, que a norma impugnada não padece de nenhum dos vícios apontados na inicial, na medida em que a matéria tratada na lei sob análise em nada se relaciona com as atividades-fim das instituições financeiras. Não há qualquer disposição acerca do funcionamento, organização ou de suas atribuições.

Tal lei, na verdade, insere-se em tema referente à proteção do consumidor. Mais especificamente, está relacionada ao seu direito básico à informação adequada, acerca de produtos e serviços que lhe são oferecidos.

O diploma impugnado padece na realidade, de vício formal, em razão da ocorrência de usurpação da competência privativa da União, para fixar normas gerais relativas às relações de consumo (CF/88, art. 24, V).

(...)

Pois bem, no presente caso, não se vislumbram quaisquer 'particularidades' ou 'peculiaridades locais' que configurassem minúcias que a 'União jamais poderia regular pela distância em que se encontra da periferia'.

Com efeito, não há razão para que somente as agências bancárias situadas no distrito federal sejam obrigadas a afixarem, em suas entradas, tabelas relativas à taxa de juros, bem como o percentual dos rendimentos de aplicações financeira oferecidas ao consumidor.

(...)

Nota-se, portanto, que o legislador distrital inovou acerca de tema sobre o qual não poderia fazê-lo.

Cogitou-se, como se viu, em pelo menos duas hipóteses, quais sejam: a edição da lei distrital teria como fundamento, de um lado, realização dos princípios da ordem econômica e disciplinamento do sistema financeiro nacional e, de outro a proteção ao consumidor, cujo regramento básico encontra-se na Lei 8070/90 (Código de Defesa do Consumidor).

Teve primazia a opinião de que, sendo matéria que interessa à proteção do consumidor, houve por parte do ente distrital invasão de competência da União, à qual cabe disciplinar as relações de consumo, por força de dispositivo constitucional.

O que merece importância neste julgado é o fato de se ter considerado o vício formal da lei impugnada. Conquanto tenha admitido que a matéria poderia ter sido

perfeitamente regulada pela União já “não se vislumbram quaisquer ‘particularidades’ ou ‘peculiaridades locais’ que configurassem minúcias que a ‘União jamais poderia regular pela distância em que se encontra da periferia”, a produção da norma jurídica foi realizada por órgão incompetente.

Embora as teses vacilantes se a “norma geral” estaria nas regras de competência conferidas à União ou nos princípios da ordem financeira e econômica, é razoável a tese que o regramento que se impugnou – obrigatoriedade de afixação de tabelas – não se inseriu em qualquer particularidade ou atendimento de especificidade do ente federativo distrital.

Ao revés, a norma, caso editada pela União – frisa-se, que a tanto não está obrigada -, teria o condão de uniformizar soluções para preservação dos princípios de defesa do consumidor, interesse de prevalência nacional, condicionando os seus delineamentos por prescrição de condutas de observância vinculante aos demais entes da Federação. É a norma universal bem explicitada por Tércio Ferraz linhas atrás.

A oscilação entre as teses defendidas pelas autoridades cujas oitivas eram obrigatórias reforça, ainda mais, o argumento de que “normas gerais” são conceitos jurídicos indeterminados, cuja interpretação está subordinada ao contexto da produção normativa em cada caso concreto, sendo que cabe ao intérprete deve considerar os diferentes significados possíveis de um termo, ou de uma seqüência de palavras, para escolher afinal o que lhe pareça o mais acertado<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> COELHO. Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, não poderia deixar de se destacar que a par de toda a mobilização doutrinária dos juristas no sentido de alcançar qual seria a melhor conceituação das “normas gerais” - esforço que na maioria das vezes se socorre de pensamentos filosóficos, interpretações hermenêuticas dentre outros -, há uma nova acepção, um interessante ângulo de se ver a problemática que ora está sendo enfrentada.

Como salienta Maria Emília Carneiro Santos trata-se de fazer uma releitura da Constituição Federal de 1988 na qual se retira de todo o seu contexto quais seriam os objetivos do Estado.

Delimitado o marco, ou seja, identificado os objetivos do Estado, aqui entendido em seu amplo sentido, a produção normativa em termos de “normas gerais” deve-se revelar em consonância com estes parâmetros principiológicos. Vale dizer, a norma geral, editada pela União em seu âmbito de competência, deve estar em harmonia com os princípios constitucionais encontrados ao longo do texto, em especial, com os direitos fundamentais. A autora preconiza que:

A Constituição Federal de 1988, conforme amplamente demonstrado, trouxe inovações que em muito a diferenciam das anteriores. Com efeito, as alterações operadas pela Carta de 1988 não são de pequena monta, visto que introduzem mudanças que balizam o próprio mecanismo de funcionamento do sistema jurídico nacional.

Para a compreensão das normas gerais no ordenamento jurídico, importa, antes de tudo, fazer uma releitura do texto constitucional com vistas a revelar o conteúdo destinado a tais normas, cujo norte interpretativo deve ter como ponto de partida os fundamentos e objetivos do Estado e seus reflexos na distribuição de competências constitucionais e na atuação da entidade políticas.

[...]

A Carta de 1988 inverte a ordem de disposição anterior ao iniciar a articulação do sistema jurídico por *Princípios Fundamentais*, nos quais inclui os fundamentos e objetivos do Estado, para, em seguida tratar dos direitos e garantias fundamentais. Somente depois de esgotados esses é que passa a tratar da organização político-administrativo do Estado, com as distribuições de competências e a estruturação dos seus poderes.

[...]

Na Constituição de 1988, a competência da União para baixar normas gerais ganha novos contornos. Do espaço antes ocupado para prevenir conflitos houve houvesse tensões nas matérias legislativas de interesse comum entre as entidades políticas, especialmente as ligadas ao direito

financeiro e tributário, essas normas passam a ter função de convergir as competências para efetivar os objetivos do Estado<sup>60</sup>. (grifos do autor).

Como se percebe, o ponto de convergência é completamente diverso, mas não perde de vista o interesse nacional que deve preponderar em termos de garantir a eficácia dos direitos fundamentais, com a atuação, em conjunto de todas as entidades federadas.

As “normas gerais”, assim entendidas, nada mais são que um roteiro para efetivação dos interesses fundamentais (na saúde, na educação, na proteção ao consumidor etc.), tanto em âmbito nacional, estadual e municipal.

Cabe aqui a menção de que os direitos fundamentais são, a um só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Naqueles aos indivíduos é outorgada a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos públicos. De outro lado, na sua dimensão como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais concebidos como garantias individuais — formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito democrático.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> SANTOS, Maria Emília Carneiro. *A competência da União para editar normas gerais: vinculação aos princípios fundamentais e aos objetivos do estado*. 2007. 229 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, p. 54-55e 68.

<sup>61</sup> MENDES, Gilmar. *Direitos Fundamentais*. 3ª Ed. Saraiva, 2004.

## CONCLUSÃO

De acordo com tudo o que foi explicitado, constata-se, como diversos autores já afirmaram, que o conceito de “normas gerais”, de fato é um conceito plurissignificativo e fluido, com um elevado grau de subjetividade.

No entanto, a necessidade de uniformizar determinadas matérias, especialmente no Estado Federado, impõe um mínimo de harmonização em matérias que possuem notória relevância – relevância esta que não está adstrita a um único ente federativo.

Há a necessidade, assim, de se estabelecer um padrão mínimo.

Não existe, como visto, um conceito que seja ideal, mas todos contribuem de alguma forma na tarefa de dar uma diretriz geral. Estabelecendo-se o traçado geral, busca-se não interferir na atividade legislativa, atribuída pela Constituição Federal, como sendo própria de um ente federado.

Verifica-se que os critérios de definição do que sejam “normas gerais” são bem variados. Ora a apreciação da expressão se baliza em exclusão de atributos. Noutra momento, ao contrário, busca-se os atributos num trabalho de interpretação bastante intenso.

Todas as tentativas de identificação dos critérios são válidas embora, por vezes, sejam opostos.

Lembra-se, não há hierarquia ou subordinação entre os entes federados, mas tão-somente a necessidade de se disciplinar matérias que, além de serem comuns a todos eles, pedem um disciplinamento minimamente uniforme.

Todavia, o disciplinamento destas bases mínimas, destas estruturas essenciais é conferida constitucionalmente à União o que, freqüentemente gera

atritos e dúvidas entre os entes federativos acerca de suas reais atribuições legislativas.

A diversidade de definições, como se viu da análise dos acórdãos acima esquadrinhados demonstram, de forma manifesta, que há uma oscilação significativa entre as estratégias adotadas em cada julgado para a solução do caso concreto, qual seja: verificar se houve ou não invasão de competência.

Por vezes o julgado não consegue claramente evidenciar qual a precisa fundamentação utilizada para chegar a determinada decisão. Nestes casos, recorre-se à fria letra da lei, notadamente, àquela que surgiu no ordenamento jurídico como sendo a lei que, sem qualquer questionamento prévio, foi considerada a norma geral que disciplinou determinado assunto.

Doutro lado, desprezando-se a letra da lei infraconstitucional recorre-se aos princípios constitucionais expressos ou implícitos. Ou, ainda, aos princípios da Constituição acrescidos de parâmetros de lei infraconstitucional já em vigência.

Disso resulta que as dúvidas em relação à adoção de critérios para delimitar o campo da atividade legislativa da União, Estados e Municípios são muitas. As teses de invasão de competência estão presentes em diversos casos concretos postos em julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, embora aqui não se tenha analisado todos eles.

A decidibilidade é realizada, como acima se mencionou, de acordo com casos concretos, utilizando-se de diversas estratégias. Em todos, porém, predomina, ou pelo menos se percebe, a preocupação em preservar, o quanto possível, a esfera de competência de cada ente, sem que haja subordinação à União, cujo papel é somente promover uma coesão, harmonização de matérias de maior relevância.

Não há um conceito completo e nem mais adequado, mas opções a serem seguidas em consonância com a interpretação do caso particular. Os conceitos existentes, de uma forma ou de outra, são válidos e bastante úteis, eis que fornecem

pelo menos uma rota a ser seguida ante as alternativas existentes. Há, portanto, benefícios de ordem prática.

Pode-se, inclusive, agregar opções, como anteriormente visto, dada a complexidade da decisão a ser tomada, de forma a manter de maneira mais fiel possível o que a Constituição quis expressar com “normas gerais – ou seja delinear as linhas gerais para atuação dos entes federados.

Através das tentativas dos juristas em definir “normas gerais”, seja de que ângulo for, há evidente esforço em tornar claro (às vezes nem sempre se consegue) os limites de cada um para legislar, com vistas a deixar aos Estados e Municípios, unicamente, o disciplinamento das particularidades adequadas ao perfil de cada um deles.

Defende-se, assim, a preservação da competência legiferante de cada ente, coibindo-se o excesso de centralização, com a conseqüente valorização dos estados e municípios no contexto federativo.

## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de Araújo. *O condomínio legislativo: um estudo sobre a possibilidade de aplicação do princípio da subsidiariedade na repartição de competências legislativas concorrentes entre União e Estados-membros prevista na Constituição Federal brasileira de 1988*. 2001. 177 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

AZEVEDO, Márcio Wanderley de. *Competência concorrente. Estudo crítico dos §§ 1º ao 4º do artigo 24 da constituição federal de 1988. problemas e formas de controle*. 2003. 126 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de direito da Universidade de Brasília, Brasília.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da norma jurídica*. Tradução de Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Saudatti. 3º. ed. São Paulo: Edipro, 2005, p.181.

CAMBI, Eduardo. Normas gerais e a fixação da competência concorrente na federação brasileira. *Revista de processo*, n.92, p.244-261, out./dez. 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina.

CHAGAS, Magno Guedes. *Federalismo no Brasil. O poder constituinte decorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2006, p. 78-79.

COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. 2. ed. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Competência concorrente em defesa da saúde e do meio ambiente: incompatibilidade constitucional do uso do amianto. *Fórum de direito ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, ano 4, n. 21, p.2445-2466.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Normas gerais sobre saúde no estado federal brasileiro: cabimento e limitações. *Revista Latino-Americana de estudos Constitucionais*. N. 1, p. 121-135, já./jun. 2003.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de direito*. Universidade de São Paulo, p.145-251.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FARIAS. Competência federativa e proteção ambiental. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 334-353.

FRANCO, Mônica Miranda. A constituição como um sistema de princípios e normas – as normas gerais de direito tributário. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. n. 26, p. 164-173, jan./mar. 1999.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

IVO, Gabriel. *Norma jurídica: produção e controle*. 1. ed. São Paulo: Noeses, 2006.

KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*. Tradução de José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1986.

KRELL, Andreas J. *Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretaria de Comércio e Serviços. Departamento Nacional de Registro do Comércio. Disponível em: [http://74.125.45.104/search?q=cache:jq\\_c0laRSm8J:www.dnrc.gov.br/facil/pareceres/pa\\_pe\\_97.htm](http://74.125.45.104/search?q=cache:jq_c0laRSm8J:www.dnrc.gov.br/facil/pareceres/pa_pe_97.htm). Acesso em: 13.09.2008.

MIGUEL, Reale. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MONTEIRO, Yara Darcy Police. Partilha de competências na Constituição de 1988. Normas gerais: Características e elementos configuradores. *Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, n. 21, p.146-159, out./dez.1997.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988.

NETTO, André Luiz Borges. *Competências legislativas dos estados-membros*. São

Paulo: RT, 1999.

RAMOS, Elival. Federação – Competência legislativa (Normas gerais de competência da União e competência supletiva dos Estados: A questão dos agrotóxicos). *Revista de Direito Público. São Paulo*, n. 77, p. 126-130, jan./mar.1986.

SANTOS, Maria Emília Carneiro. *A competência da União para editar normas gerais: vinculação aos princípios fundamentais e aos objetivos do estado*. 2007. 229 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

SEIFERT, Ronaldo Gerd. Competência normativa urbanística e a lei de parcelamento do solo. *Fórum de direito ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, ano 6, n. 36, p. 67-77, Nov./dez. 2007.

SILVA, José Afonso da Silva. *Comentário contextual a constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn. *A subsidiariedade como princípio de organização do estado e sua aplicação no federalismo*. 2007. 269 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Centro Universitário de Brasília, Brasília.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

VIEIRA, Liliâne dos Santos. *Pesquisa e a monografia jurídica na era da informática*. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2007.

VASQUES, Denise. *Competências legislativas concorrentes: prática legislativa da União e dos Estados-membros e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. 2007.

191 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

## **JURISPRUDÊNCIA**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adin. nº 3098-SP, relator Min. Carlos Velloso, Data de julgamento 24.11.2005, Data de Publicação: 10.03.2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adin.nº 478-6-SP, relator Min. Carlos Velloso, Data de julgamento 09.12.1996, Data de Publicação: 20.02.1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Adin.nº 3668-4-DF, relator Min. Gilmar Mendes, Data de julgamento 17.09.2007, Data de Publicação: 19.12.2007.